SUPLEMENTO DE Página/12

Año 1 — Nº 28 — Domingo 28 de abril de 1991



PARA CONSERVARTE MEJOR

Por Sergio Resumil

A comienzos de esta semana los diputados nacionales del radicalismo Osvaldo Alvarez Guerrero y José Luis Lizurume presentaron en la Cámara baja un pedido de informes al Poder Ejecutivo para que confirme la información —publicada por la organización ecologista norteamericana The Nature Conservancy— que consigna la concreción del primer canje de deuda externa por naturaleza realizado en el país, y que involucra a los bosques andinos patagónicos propiedad del Estado nacional.

La operación habría sido concretada en diciembre de 1989, entre el American Express Bank, la organización The Nature Conservancy y la Fundación Neuquén, por un volumen total de un millón de dólares en títulos de la deuda externa que la institución financiera pagó al 16 por ciento de su valor nominal, es decir, 240 mil dólares. El papel de la Fundación Neuquén —creada en 1988 y presidida por Guido Douglas Brodie Reid— sería el de administrar la conservación de esos recursos, ubicados en la zona del Parque Nacional Lanín y caracterizados, principalmente, por los bosques de raulí. "Dada la importancia de una operación de este tipo, que afecta directamente a la disposición nacional sobre los recursos naturales, valiosísimos y que son patrimonio del pueblo argentino, y la circunstancia de que no se han hecho anuncios públicos sobre dicha operación, es que los diputados firmantes consideramos que es necesario que la opinión pública en general y el Congreso en particular tomen debida cuenta de la realidad de ese canje."

Tome y traiga

En octubre de 1984 el *New York Times* publicó un artículo de Tom Lovejoy, secretario de Asuntos Internacionales del Smithsonian Institution, en el que se dejaba planteado un interrogante: "¿Por qué no emplear la crisis de la deuda externa —que parece estar en un punto muerto— para ayudar a resolver problemas ambientales? Por ejemplo, las naciones deudoras que tengan interés en proteger sus recursos naturales podrían ser favorecidas con descuentos o reducciones de sus deudas". En julio de 1987 Bolivia daba el primer paso, con la firma de un tratado de canje de deuda por conservación. En agosto del mismo año Costa Rica inauguraba un mecanismo similar, reproducido más tarde, en 1989, en Ecuador y Filipinas. La institucionalización del sistema vino de la mano de la Iniciativa para las Américas, propuesta por el presidente norteamericano George Bush en la que se impulsaba el canje como "una medida de la prosperidad y la inversión a largo plazo más importante que puede hacer cualquier nación". Bajo el apodo de swaps (canje) el sistema es, actualmente, el centro de una intensa polémica que involucra a organizaciones ambientalistas, organismos multinacionales, bancos acreedores y representantes de gobiernos del norte y del sur.

Más allá de las distintas experiencias recogidas por los países que ya aplicaron el sistema (ver notas aparte), la sola mención del canje de deuda por naturaleza genera, en la Argentina, temores y sospechas. En primer lugar, como lo señala Antonio Elio Brailovsky, presidente del Movimiento Argentino Ecológico, por aquello de que "el capitalismo internacional no se mueve por altruismo" (las voluminosas deudas externas latinoamericanas son un claro testimonio). Los resultados de los recientes procesos de privatización de empresas públicas —ENTel, Aerolíneas Argentinas— demuestran además que la conversión de pasivos —bonos de la deuda— en activos —adquisición de empresas productivas y de servicios— genera pocos beneficios de inversión en el país, casi nulos al momento de contabilizar la reducción del volumen total de la deuda y sus intereses. Con un riesgo agregado: la eventual cesión de soberanía en áreas sumamente importantes para el desarollo independiente.

Es, en especial, la preocupación sobre este último punto, el de la soberanía, lo que llevó a la comunidad barilochense, a la Asociación de Guardaparques, a varias organizaciones no gubernamentales y a algunos legisladores a rechazar la aplicación de swaps en la Argentina, en virtud de "la importancia de la preservación y manejo de los recursos naturales que, en el mediano plazo, se erigirán como la única fuente de recursos básicos para el desarrollo de la ingeniería biogenética". El segundo gran cuestionamiento a la propuesta originada en el norte del mundo se refiere a que el mecanismo de swaps parte del reconocimiento de la legitimidad de la deuda externa y sólo se limita a procurar su cobrabilidad por parte de los bancos y entidades acreedoras que, de implementar el canje, se verían premiadas por un beneficio adicional: el gobierno de Estados Unidos dispuso una reducción de la carga impositiva para aquellas entidades financieras que alienten el mecanismo para conservación de medio ambiente en los países deudores.

Pero la polémica se extiende también a través de un sinnúmero de objeciones e inquietudes puntuales: quién elige el área de aplicación del

RIO NEGRO

LOS VOTOS DEL NO

(*Por Elio Brat, desde Neuquén*) El gobierno de Río Negro ratificó su oposición al canje de deuda externa por parques nacionales o áreas protegidas, si ese canje implica una pérdida del dominio sobre esas áreas y si no existe "un real beneficio socioeconómico y ambiental, generación de fuentes de trabajo y mejoramiento de la calidad de vida de la población", según se desprende de un comunicado oficial refrendado por Edgardo Buyayisqui, ministro de Recursos Naturales rionegrino, y el subsecretario del organismo, Guillermo Alvarez Rojo. Ambos funcionarios expresaron su rechazo a los proyectos de canje de deuda externa por naturaleza, que implique la "pérdida del dominio y/o jurisdicción sobre áreas protegidas".

Asimismo, los funcionarios del gobierno de Horacio Massaccesi reiteraron que su provincia "no quiere la disolución de Parques Nacionales", como expresó en una oportunidad el titular de esa entidad, Jorge Ahumedes, ya que "somos defensores de su existencia, formando parte de la Red Federal de Areas Protegidas, y no hemos dejado de asistir a las reuniones para el análisis de una buena ley", dijeron Buyayisqui y Alvarez Rojo. Finalmente, en relación con el mismo tema, argumentaron que "la actual conducción de Parques Nacionales no tiene hoy diálogo con autoridades de recursos naturales, ignorando sus posturas, requerimientos y su participación en temas de real importancia, como el mencionado canje de la deuda por naturaleza, en donde la provincia no ha recibido explicación alguna".

PROYECTOS DE LEY

EL CONGRESO TAMBIEN EXISTE

Con la intención de "establecer condiciones bajo las cuales pueda aceptarse de modo conveniente a nuestros derechos e intereses el canje de deuda por naturaleza" los diputados Osvaldo Alvarez Guerrero, Juan José Cavallari, José Luis Luzurume, Angel Mario Elías, Federico Storani y Carlos Raimundi formularon el siguiente proyecto de ley:

Artículo 1°. Todo acto jurídico, cualquiera fuera su forma que tenga por objetivo el canje de recursos naturales del dominio del Estado nacional por deuda externa o interna deberá contar con la intervención del Congreso de la Nación para su examen y consideración y posterior aprobación o rechazo por ley especial. Los proyectos de canje de naturaleza por deuda externa o interna deberán contar con informe circunstanciado de los organismos respectivos del Poder Ejecutivo nacional que incluyan las condiciones y requisitos en los que se encuadrará dicho proyecto.

Artículo 2°. La ley especial que en cada caso se dicte preservará la soberanía plena del Estado nacional respecto del patrimonio de los recursos naturales, no pudiendo transferirse bajo ninguna forma total o parcialmente el poder de decisión, la disposición y el contralor y manejo de dichos recursos a organismos o instituciones no estatales.

Artículo 3°. Los fondos que ingresen al Estado nacional, como consecuencia de los actos jurídicos descriptos en el Artículo 1° de esta ley, tendrán un destino específico que establecerá la ley respectiva y se dirigirá de modo exclusivo y excluyente al financiamiento de programas y políticas de protección ambiental, entendiendo como tales, la educación ambiental, la preservación y manejo de áreas existentes o creación de otras nuevas, la investigación de tecnologías apropiadas para la preservación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y otras políticas afines.

Artículo 4°. De forma.

RIO NEGRO
LOS VOTOS DEL NO

(Por Elio Brat, desde Neuquén) El gobierno de Río Negro ratificó su oposición al canje de deuda externa por parques nacionales o áreas protegidas, si ese canje implica una pérdida del dominio sobre esas áreas y si no existe "un real beneficio socioeconómico y ambiental, generación de fuentes de trabajo y mejoramiento de la calidad de vida de la población", según se desprende de un comunicado oficial refrendado por Edgardo Buyayisqui, ministro de Recursos Naturales rionegrino, y el subsecretario del organismo, Guillermo Alvarez Rojo. Ambos funcionarios expresaron su rechazo a los proyectos de canje de deuda externa por naturaleza, que implique la "pérdida del dominio y/o jurisdicción sobre áreas protegidas".

Asimismo, los funcionarios del gobierno de Horacio Massaccesi reiteraron que su provincia "no quiere la disolución de Parques Nacionales", como expresó en una oportunidad el titular de esa entidad, Jorge Ahumedes, ya que "somos defensores de su existencia, formando parte de la Red Federal de Areas Protegidas, y no hemos dejado de asistir a las reuniones para el análisis de una buena ley", dijeron Buyayisqui y Alvarez Rojo. Finalmente, en relación con el mismo tema, argumentaron que "la actual conducción de Parques Nacionales no tiene hoy diálogo con autoridades de recursos naturales, ignorando sus posturas, requerimientos y su participación en temas de real importancia, como el mencionado canje de la deuda por naturaleza, en donde la provincia no ha recibido explicación alguna".

PARA CONSERVARTE MEJOR

Por Sergio Resumil

A comienzos de esta semana los diputados nacionales del radicalismo Osvaldo Alvarez Guerrero y José Luis Lizurume presentaron en la Cámara baja un pedido de informes al Poder Ejecutivo para que confirme la información —publicada por la organización ecologista norteamericana The Nature Conservancy— que consigna la concreción del primer canje de deuda externa por naturaleza realizado en el país, y que involucra a los bosques andinos patagónicos propiedad del Estado nacional.

La operación habría sido concretada en diciembre de 1989, entre el American Express Bank, la organización The Nature Conservancy y la Fundación Neuquén, por un volumen total de un millón de dólares en títulos de la deuda externa que la institución financiera pagó al 16 por ciento de su valor nominal, es decir, 240 mil dólares. El papel de la Fundación Neuquén —creada en 1988 y presidida por Guido Douglas Brodie Reid— sería el de administrar la conservación de esos recursos, ubicados en la zona del Parque Nacional Lanín y caracterizados, principalmente, por los bosques de raulí. "Dada la importancia de una operación de este tipo, que afecta directamente a la disposición nacional sobre los recursos naturales, valiosísimos y que son patrimonio del pueblo argentino, y la circunstancia de que no se han hecho anuncios públicos sobre dicha operación, es que los diputados firmantes consideramos que es necesario que la opinión pública en general y el Congreso en particular tomen debida cuenta de la realidad de ese canje."

Tome y traiga

En octubre de 1984 el *New York Times* publicó un artículo de Tom Lovejoy, secretario de Asuntos Internacionales del Smithsonian Institution, en el que se dejaba planteado un interrogante: "¿Por qué no emplear la crisis de la deuda externa —que parece estar en un punto muerto— para ayudar a resolver problemas ambientales? Por ejemplo, las naciones deudoras que tengan interés en proteger sus recursos naturales podrían ser favorecidas con descuentos o reducciones de sus deudas". En julio de 1987 Bolivia daba el primer paso, con la firma de un tratado de canje de deuda por conservación. En agosto del mismo año Costa Rica inauguraba un mecanismo similar, reproducido más tarde, en 1989, en Ecuador y Filipinas. La institucionalización del sistema vino de la mano de la Iniciativa para las Américas, propuesta por el presidente norteamericano George Bush en la que se impulsaba el canje como "una medida de la prosperidad y la inversión a largo plazo más importante que puede hacer cualquier nación". Bajo el apodo de swaps (canje) el sistema es, actualmente, el centro de una intensa polémica que involucra a organizaciones ambientalistas, organismos multinacionales, bancos acreedores y representantes de gobiernos del norte y del sur.

Más allá de las distintas experiencias recogidas por los países que ya aplicaron el sistema (ver notas aparte), la sola mención del canje de deuda por naturaleza genera, en la Argentina, temores y sospechas. En primer lugar, como lo señala Antonio Elio Brailovsky, presidente del Movimiento Argentino Ecológico, por aquello de que "el capitalismo internacional no se mueve por altruismo" (las voluminosas deudas externas latinoamericanas son un claro testimonio). Los resultados de los recientes procesos de privatización de empresas públicas —ENTel, Aerolíneas Argentinas— demuestran además que la conversión de pasivos —bonos de la deuda— en activos —adquisición de empresas productivas y de servicios— genera pocos beneficios de inversión en el país, casi nulos al momento de contabilizar la reducción del volumen total de la deuda y sus intereses. Con un riesgo agregado: la eventual cesión de soberanía en áreas sumamente importantes para el desarollo independiente.

Es, en especial, la preocupación sobre este último punto, el de la soberanía, lo que llevó a la comunidad barilochense, a la Asociación de Guardaparques, a varias organizaciones no gubernamentales y a algunos legisladores a rechazar la aplicación de swaps en la Argentina, en virtud de "la importancia de la preservación y manejo de los recursos naturales que, en el mediano plazo, se erigirán como la única fuente de recursos básicos para el desarrollo de la ingeniería biogenética". El segundo gran cuestionamiento a la propuesta originada en el norte del mundo se refiere a que el mecanismo de swaps parte del reconocimiento de la legitimidad de la deuda externa y sólo se limita a procurar su cobrabilidad por parte de los bancos y entidades acreedoras que, de implementar el canje, se verían premiadas por un beneficio adicional: el gobierno de Estados Unidos dispuso una reducción de la carga impositiva para aquellas entidades financieras que alienten el mecanismo para conservación de medio ambiente en los países deudores.

Pero la polémica se extiende también a través de un sinnúmero de objeciones e inquietudes puntuales: quién elige el área de aplicación del proyecto ambiental o las tareas a realizar; cómo se establece el nivel de decisión; como se seleccionan las organizaciones que participan del proyecto; cuál es el grado de continuidad que se le asigna al programa; qué grado de participación se les reserva a los grupos autóctonos que habitan las áreas elegidas. Y que hasta ahora no han recibido la debida respuesta.

Zapatos rotos

En el documento titulado "El canje de la deuda por conservación en América latina y el Caribe" elaborado por el investigador Roque Sevilla para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en base a la experiencia de los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica, se resumen las siguientes consideraciones finales: el canje de deuda para la conservación no es una solución para el problema de la deuda. Las reducciones producidas por este concepto son irrelevantes en su monto y no afectan en lo más mínimo a los aspectos financieros y políticos ligados al tema de la deuda en América latina.

- Los recursos internos producidos, en cambio, representan un aporte extraordinariamente grande para la protección y el buen manejo de los recursos naturales que, sin el canje, nunca hubieran sido destinados por el gobierno local.
- Es indiscutible que adoptando una serie de medidas —coordinación del Estado y organizaciones ambientalistas locales para el monitoreo y la administración de los proyectos, genuino interés nacional de protección de los recursos naturales, estrategia nacional de protección y conservación, etc.— la soberanía de un país no se verá afectada en lo más mínimo.
- El canje de deuda por conservación es un mecanismo que se basa en una circunstancia por demás pasajera del estado de negociación de la deuda externa latinoamericana. Por lo tanto, este instrumento no debe ser visto sólo como un medio de financiamiento sino como un concientizador de los gobiernos latinoamericanos sobre la necesidad de destinar cada vez mayores recursos para garantizar un medio ambiente saludable, unos ciclos ecológicos inalterados y el desarrollo de técnicas de uso sostenido de los recursos naturales renovables.

Impresiones similares a éstas fueron desarrolladas también en trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los planteos de los organismos multinacionales, favorables a la aplicación de los swaps en determinadas condiciones, se basan en la realidad como argumento. Aun cuando se tratara del gobierno de un país latinoamericano con una avanzada conciencia ecológica, el ajuste estructural que impone la deuda externa es generador inevitable de serios efectos ambientales, por dos vías: la sobreutilización de recursos naturales, tanto para exportar como para alimentar a la población; y la carencia de recursos financieros del Estado para destinar a programas de conservación o protección, frente a otras necesidades primarias. El dilema parece planteado en estos términos: proteger el medio ambiente por vía de la capitalización de pequeñas porciones de la deuda, originada hace algunos años como el Gran Negocio del Mundo Desarrollado, o bien limitarse a soportar los rigores del ajuste, que la misma deuda impone, y que inhiben cualquier desarrollo sustentable. En ambos casos la perversión de la deuda está presente y, al menos hasta ahora, no se han dado casos en la región que presenten demasiadas alternativas intermedias.

Desde las sombras

Hasta la aparición de la denuncia formulada por los legisladores sobre la experiencia de canje en los bosques del Lanín, el manejo del tema de los swaps por parte del gobierno nacional estuvo plagado de contradicciones, vaivenes y desmentidas que no hicieron más que acrecentar las sospechas. El entonces embajador argentino en Estados Unidos, Guido Di Tella, no tuvo problemas en reconocer a fines del año pasado que "el proyecto está demorado en el Banco Central, es un adelanto de la Iniciativa para las Américas y estimulará en mayores dimensiones este tipo de iniciativas llamadas verdes por verde". Más tarde vendrían las desmentidas como "los parques nacionales ni se entregan ni se venden" o las aclaraciones confusas: "En los próximos meses se reunirán representantes gubernamentales de Argentina y Estados Unidos para confeccionar un listado de programas medioambientales y ponerlo a consideración del gobierno norteamericano, pero eso no tiene nada que ver con entrega de soberanía o resignación a proteger nuestros recursos naturales".

La llamativa aparición de los decretos nacionales 2148 y 2149/90 por la que se crea el Sistema de Areas Naturales Estrictas bajo el sólo y poco explicitado argumento de "otorgar una protección aún mayor que la existente a la diversidad biológica" y que abarcó a 18 parques nacionales y otras áreas fiscales en las que se prohíbe cualquier actividad humana "salvo que sea expresamente autorizada por el PE con un fin científico o de manejo", engrosó las sospechas.

La discusión, profunda, sobre los riesgos, ventajas o limitaciones de la aplicación de un mecanismo de canje de deuda por naturaleza no es, con seguridad, un trámite sencillo. Pero ocurre que está en juego algo, bastante parecido al futuro.



TRIBUNALES
CAUSA, POR SI LAS MOSCAS

Haciéndose eco de las denuncias efectuadas por la Asociación de Guardaparques y por el Concejo Deliberante de Bariloche, la Asociación Amuayu por el Ser Humano entabló ante el juzgado nacional de primera instancia en lo contencioso administrativo número uno una demanda declarativa con el fin de "hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la existencia y alcances de una posible aplicación del canje de espacios naturales por deuda externa". Mediante la defensa del interés colectivo como derecho propio, la Asociación solicitó que "de manera previa a todo proceso se decrete la medida de no innovar inhibiendo a la autoridad correspondiente de resolver al respecto" y "se dicte sentencia prohibiendo al Estado nacional efectuar con organismo alguno los swaps ecológicos".

PROYECTOS DE LEY
EL CONGRESO TAMBIEN EXISTE

Con la intención de "establecer condiciones bajo las cuales pueda aceptarse de modo conveniente a nuestros derechos e intereses el canje de deuda por naturaleza" los diputados Osvaldo Alvarez Guerrero, Juan José Cavallari, José Luis Luzurume, Angel Mario Elías, Federico Storani y Carlos Raimundi formularon el siguiente proyecto de ley:

Artículo 1°. Todo acto jurídico, cualquiera fuera su forma que tenga por objetivo el canje de recursos naturales del dominio del Estado nacional por deuda externa o interna deberá contar con la intervención del Congreso de la Nación para su examen y consideración y posterior aprobación o rechazo por ley especial. Los proyectos de canje de naturaleza por deuda externa o interna deberán contar con informe circunstanciado de los organismos respectivos del Poder Ejecutivo nacional que incluyan las condiciones y requisitos en los que se encuadrará dicho proyecto.

Artículo 2°. La ley especial que en cada caso se dicte preservará la soberanía plena del Estado nacional respecto del patrimonio de los recursos naturales, no pudiendo transferirse bajo ninguna forma total o parcialmente el poder de decisión, la disposición y el contralor y manejo de dichos recursos a organismos o instituciones no estatales.

Artículo 3°. Los fondos que ingresen al Estado nacional, como consecuencia de los actos jurídicos descriptos en el Artículo 1° de esta ley, tendrán un destino específico que establecerá la ley respectiva y se dirigirá de modo exclusivo y excluyente al financiamiento de programas y políticas de protección ambiental, entendiendo como tales, la educación ambiental, la preservación y manejo de áreas existentes o creación de otras nuevas, la investigación de tecnologías apropiadas para la preservación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y otras políticas afines.

Artículo 4°. De forma.

PROYECTOS DE LEY
ESPEJITOS NO, VERDES SI

Lleva las firmas de los diputados Rafael Horacio Flores, Héctor Dalmau, Olga Riutort, Jorge López, Martínez Garbino, Miguel Nacul, Raúl Rodríguez y José Corchuelo Blasco y se propone también como el "régimen regulatorio de programas de conservación y manejo de recursos naturales renovables con financiamiento en títulos de la deuda externa".

Artículo 1°. Todo programa de conservación, recuperación y/o protección de recursos naturales renovables y áreas silvestres del dominio público o privado del Estado nacional o del de las provincias que adhieran a la presente, para cuyo financiamiento concurran aportes de entidades ambientalistas no gubernamentales en títulos de la deuda externa, sean aquéllas locales, extranjeras o internacionales, deberá contar con la aprobación previa del Congreso de la Nación en el marco de la presente ley.

Artículo 2°. El PE a través del Ministerio de Economía deberá formular los programas mencionados en el artículo 1° con estimación de presupuesto y plazo de ejecución para cada uno de ellos.

Deberá también establecer las condiciones de canje de los valores de la deuda externa. La afectación de los recursos deberá efectuarse en concordancia con el presupuesto y plazo de ejecución de cada programa.

Artículo 3°. El PE a través del Ministerio de Economía, llamará a concurso público de antecedentes para preseleccionar a las entidades ambientalistas no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales interesadas en participar en la operatoria. Dichas entidades podrán presentarse en forma individual o asociada.

Artículo 4°. Las entidades no gubernamentales del exterior no podrán intervenir en la formulación de los planes y deberán limitarse a brindar asistencia financiera en las condiciones que el PE establezca.

Artículo 5°. Sin perjuicio de otros requisitos que el PE pudiera establecer, las entidades no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales deberán acreditar:

1) Ser entidades de bien público sin fines de lucro con existencia jurídica no inferior a los 2 (dos) años a contar desde la promulgación de la presente;

2) Que sus estatutos las consagran a la realización de acciones tendientes a la conservación, recuperación, estudio y/o protección de recursos naturales renovables;

3) El número de miembros, actividades y programas desarrollados y toda otra circunstancia que refleje la capacidad técnica y la responsabilidad operativa de la entidad; y

4) El origen de su desenvolvimiento patrimonial, el cual no podrá estar vinculado con los bancos comerciales acreedores ni surtirse de subsidios estatales.

Artículo 6°. Las entidades ambientalistas no gubernamentales locales que resulten preseleccionadas podrán participar en la elaboración de los programas e integrar el organismo de contralor y seguimiento que establece el artículo 7°.

Artículo 7°. El PE deberá constituir un organismo de contralor y seguimiento de los programas, cuya función será la de velar por la correcta aplicación de los fondos y del cual deberán participar 4 (cuatro) legisladores en representación de ambas cámaras del Congreso de la Nación, además del o los organismos oficiales que al efecto designe el PE.

Artículo 8°. La ejecución de los programas estará a cargo de los organismos técnicos pertinentes del PE, y podrán colaborar en la misma las entidades ambientalistas no gubernamentales locales que hayan participado en la elaboración de aquéllos.

Artículo 9°. En un plazo de 30 (treinta) días a contar desde la elaboración completa de los programas, tanto en sus aspectos técnicos y presupuestarios como en lo relativo a las entidades no gubernamentales habilitadas, el PE deberá girar dichos programas al Congreso de la Nación, el cual dispondrá de 180 (ciento ochenta) días para aprobarlos, rechazarlos, modificarlos u observarlos.

Artículo 10°. El régimen establecido por la presente ley se aplicará a todo nuevo programa que, con respecto a otros anteriores, presente modificaciones financieras y/o en el cual participen otras entidades ambientalistas no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales.

Artículo 11°. En ningún caso se podrá ceder jurisdicción ni dominio sobre recursos naturales ni áreas silvestres del Estado.

Artículo 12°. Dé forma.



proyecto ambiental o las tareas a realizar; cómo se establece el nivel de decisión; como se seleccionan las organizaciones que participan del proyecto; cuál es el grado de continuidad que se le asigna al programa; qué grado de participación se les reserva a los grupos autóctonos que habitan las áreas elegidas. Y que hasta ahora no han recibido la debida respuesta.

Zapatos rotos

En el documento titulado "El canje de la deuda por conservación en América latina y el Caribe" elaborado por el investigador Roque Sevilla para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en base a la experiencia de los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica, se resumen las siguientes consideraciones finales: el canje de deuda para la conservación no es una solución para el problema de la deuda. Las reducciones producidas por este concepto son irrelevantes en su monto y no afectan en lo más mínimo a los aspectos financieros y políticos ligados al tema de la deuda en América latina.

- Los recursos internos producidos, en cambio, representan un aporte extraordinariamente grande para la protección y el buen manejo de los recursos naturales que, sin el canje, nunca hubieran sido destinados por el gobierno local.
- Es indiscutible que adoptando una serie de medidas —coordinación del Estado y organizaciones ambientalistas locales para el monitoreo y la administración de los proyectos, genuino interés nacional de protección de los recursos naturales, estrategia nacional de protección y conservación, etc.— la soberania de un país no se verá afectada en lo más mínimo.
- El canje de deuda por conservación es un mecanismo que se basa en una circunstancia por demás pasajera del estado de negociación de la deuda externa latinoamericana. Por lo tanto, este instrumento no debe ser visto sólo como un medio de financiamiento sino como un concientizador de los gobiernos latinoamericanos sobre la necesidad de destinar cada vez mayores recursos para garantizar un medio ambiente saludable, unos ciclos ecológicos inalterados y el desarrollo de técnicas de uso sostenido de los recursos naturales renovables.

Impresiones similares a éstas fueron desarrolladas también en trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los planteos de los organismos multinacionales, favorables a la aplicación de los swaps en determinadas condiciones, se basan en la realidad como argumento. Aun cuando se tratara del gobierno de un país latinoamericano con una avanzada conciencia ecológica, el ajuste estructural que impone la deuda externa es generador inevitable de serios efectos ambientales, por dos vías: la sobreutilización de recursos naturales, tanto para exportar como para alimentar a la población; y la carencia de recursos financieros del Estado para destinar a programas de conservación o protección, frente a otras necesidades primarias. El dilema parece planteado en estos términos: proteger el medio ambiente por vía de la capitalización de pequeñas porciones de la deuda, originada hace algunos años como el Gran Negocio del Mundo Desarrollado, o bien limitarse a soportar los rigores del ajuste, que la misma deuda impone, y que inhiben cualquier desarrollo sustentable. En ambos casos la perversión de la deuda está presente y, al menos hasta ahora, no se han dado casos en la región que presenten demasiadas alternativas intermedias.

Desde las sombras

Hasta la aparición de la denuncia formulada por los legisladores sobre la experiencia de canje en los bosques del Lanín, el manejo del tema de los swaps por parte del gobierno nacional estuvo plagado de contradicciones, vaivenes y desmentidas que no hicieron más que acrecentar las sospechas. El entonces embajador argentino en Estados Unidos, Guido Di Tella, no tuvo problemas en reconocer a fines del año pasado que "el proyecto está demorado en el Banco Central, es un adelanto de la Iniciativa para las Américas y estimulará en mayores dimensiones este tipo de iniciativas llamadas verdes por verde". Más tarde vendrían las desmentidas como "los parques nacionales ni se entregan ni se venden" o las aclaraciones confusas: "En los próximos meses se reunirán representantes gubernamentales de Argentina y Estados Unidos para confeccionar un listado de programas medioambientales y ponerlo a consideración del gobierno norteamericano, pero eso no tiene nada que ver con entrega de soberanía o resignación a proteger nuestros recursos naturales".

La llamativa aparición de los decretos nacionales 2148 y 2149/90 por la que se crea el Sistema de Areas Naturales Estrictas bajo el sólo y poco explicitado argumento de "otorgar una protección aún mayor que la existente a la diversidad biológica" y que abarcó a 18 parques nacionales y otras áreas fiscales en las que se prohibe cualquier actividad humana "salvo que sea expresamente autorizada por el PE con un fin científico o de manejo", engrosó las sospechas.

La discusión, profunda, sobre los riesgos, ventajas o limitaciones de la aplicación de un mecanismo de canje de deuda por naturaleza no es, con seguridad, un trámite sencillo. Pero ocurre que está en juego algo, bastante parecido al futuro.

TRIBUNALES

CAUSA, POR SI LAS MOSCAS

Haciéndose eco de las denuncias efectuadas por la Asociación de Guardaparques y por el Concejo Deliberante de Bariloche, la Asociación Amuayu por el Ser Humano entabló ante el juzgado nacional de primera instancia en lo contencioso administrativo número uno una demanda declarativa con el fin de "hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la existencia y alcances de una posible aplicación del canje de espacios naturales por deuda externa". Mediante la defensa del interés colectivo como derecho propio, la Asociación solicitó que "de manera previa a todo proceso se decrete la medida de no innovar inhibiendo a la autoridad correspondiente de resolver al respecto" y "se dicte sentencia prohibiendo al Estado nacional efectuar con organismo alguno los swaps ecológicos".

PROYECTOS DE LEY

ESPEJITOS NO, VERDES SI

Lleva las firmas de los diputados Rafael Horacio Flores, Héctor Dalmau, Olga Riutort, Jorge López, Martínez Garbino, Miguel Nacul, Raúl Rodríguez y José Corchuelo Blasco y se propone también como el "régimen regulatorio de programas de conservación y manejo de recursos naturales renovables con financiamiento en títulos de la deuda externa".

Artículo 1°. Todo programa de conservación, recuperación y/o protección de recursos naturales renovables y áreas silvestres del dominio público o privado del Estado nacional o del de las provincias que adhieran a la presente, para cuyo financiamiento concurran aportes de entidades ambientalistas no gubernamentales en títulos de la deuda externa, sean aquéllas locales, extranjeras o internacionales, deberá contar con la aprobación previa del Congreso de la Nación en el marco de la presente ley.

Artículo 2°. El PE a través del Ministerio de Economía deberá formular los programas mencionados en el artículo 1° con estimación de presupuesto y plazo de ejecución para cada uno de ellos.

Deberá también establecer las condiciones de canje de los valores de la deuda externa. La afectación de los recursos deberá efectuarse en concordancia con el presupuesto y plazo de ejecución de cada programa.

Artículo 3°. El PE a través del Ministerio de Economía, llamará a concurso público de antecedentes para preseleccionar a las entidades ambientalistas no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales interesadas en participar en la operatoria. Dichas entidades podrán presentarse en forma individual o asociada.

Artículo 4°. Las entidades no gubernamentales del exterior no podrán intervenir en la formulación de los planes y deberán limitarse a brindar asistencia financiera en las condiciones que el PE establezca.

Artículo 5°. Sin perjuicio de otros requisitos que el PE pudiera establecer, las entidades no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales deberán acreditar:

1) Ser entidades de bien público sin fines de lucro con existencia jurídica no inferior a los 2 (dos) años a contar desde la promulgación de la presente;

2) Que sus estatutos las consagran a la realización de acciones tendientes a la conservación, recuperación, estudio y/o protección de recursos naturales renovables;

3) El número de miembros, actividades y programas desarrollados y toda otra circunstancia que refleje la capacidad técnica y la responsabilidad operativa de la entidad; y

4) El origen de su desenvolvimiento patrimonial, el cual no podrá estar vinculado con los bancos comerciales acreedores ni surtirse de subsidios estatales.

Artículo 6°. Las entidades ambientalistas no gubernamentales locales que resulten preseleccionadas podrán participar en la elaboración de los programas e integrar el organismo de contralor y seguimiento que establece el artículo 7°.

Artículo 7°. El PE deberá constituir un organismo de contralor y seguimiento de los programas, cuya función será la de velar por la correcta aplicación de los fondos y del cual deberán participar 4 (cuatro) legisladores en representación de ambas cámaras del Congreso de la Nación, además del o los organismos oficiales que al efecto designe el PE.

Artículo 8°. La ejecución de los programas estará a cargo de los organismos técnicos pertinentes del PE, y podrán colaborar en la misma las entidades ambientalistas no gubernamentales locales que hayan participado en la elaboración de aquéllos.

Artículo 9°. En un plazo de 30 (treinta) días a contar desde la elaboración completa de los programas, tanto en sus aspectos técnicos y presupuestarios como en lo relativo a las entidades no gubernamentales habilitadas, el PE deberá girar dichos programas al Congreso de la Nación, el cual dispondrá de 180 (ciento ochenta) días para aprobarlos, rechazarlos, modificarlos u observarlos.

Artículo 10°. El régimen establecido por la presente ley se aplicará a todo nuevo programa que, con respecto a otros anteriores, presente modificaciones financieras y/o en el cual participen otras entidades ambientalistas no gubernamentales locales, extranjeras o internacionales.

Artículo 11°. En ningún caso se podrá ceder jurisdicción ni dominio sobre recursos naturales ni áreas silvestres del Estado.

Artículo 12°. Dé forma.

EL CLUB DEL CANJE

Por Sergio Federovisky

El espectro político-ecológico latinoamericano no ofrece más dudas que certezas en relación a los swaps, palabra de origen inglés que pretende describir el proceso conocido como canje de deuda por manejo de recursos naturales y mal llamado "canje de deuda por naturaleza". A tal extremo llega la incertidumbre que en el reciente Encuentro de los Andes, efectuado en Las Leñas para discutir la postura regional frente a la conferencia de Brasil '92, se proclamó como conclusión consensuada la de "suspender ese mecanismo hasta tanto no exista una posición común en toda América latina".

Desde el más habitual pragmatismo político, el ex presidente del Ecuador Osvaldo Hurtado —proclamado presidente del Encuentro de los Andes— cree que todo se reduce a un problema de negociación. "No veo por qué oponerse a los swaps si podemos poner las condiciones como países receptores de una donación. Si todos propugnamos una política de protección de la naturaleza y a través de este instrumento se cumple esta premisa, es solamente una cuestión de aceptar intromisiones sobre la soberanía de las naciones involucradas." Una línea similar sostiene la también ecuatoriana Yolanda Kakabatze, bajo cuya conducción la Fundación Natura funcionó como contraparte nacional para el mecanismo de canje que experimentaron los ecuatorianos: "Lo que nos debe guiar es una posición ideológica firme de llevar adelante las negociaciones involucrando no sólo la deuda externa, sino también la deuda ecológica".

"Nada es bueno o malo intrínsicamente", definió Arnoldo Gabaldón, ex ministro de Medio Ambiente de Venezuela. En ese sentido, aceptó la dicotomía posible: "Hay organizaciones internacionales que tienen una buena intención real y genuina de aportar a la conservación de la naturaleza, aunque por su propio origen les cueste ser solidarias en cuestiones más urgentes. Pero hay otras —aclaró— que a nadie le cabe duda de que son la fachada elegante de una empresa trasnacional con propósitos bastante más perversos". Aunque no lo dijo explícitamente, sus interlocutores pensaron ágilmente en el proceso de canje que involucró a la zona del Beni en Bolivia, en la que el precio fue la enajenación.

Los costarricenses, en general, se ubican del lado de quienes avalan el proceso de canje. En particular, aquellos como los integrantes de la Fundación Neotrópica, que aportó su rol de receptora de una donación que significó una reducción del dos por ciento de la deuda. Los 80 millones de dólares canjeados contra los 4000 millones que deben los "ticos" sirvieron como un buen argumento detractor: "Más allá de la importancia que pueda tener en el mantenimiento de una zona ecológicamente valiosa, por qué se lo presenta como una forma de reducción de la deuda si los montos son insignificantes", se interroga el abogado argentino especialista en medio ambiente Ricardo Koolen. De hecho, en países con 40.000 o 100.000 millones de dólares reclamados por los acreedores (Argentina, México, Brasil) ni canjeando todo el territorio se llegaría a compensar el monto adeudado.

Quizás el mayor valor del Encuentro de los Andes en el aspecto específico del mecanismo de canje haya sido el de reclamar una respuesta regional conjunta a un instrumento que los propios mentores, en el Norte, pensaron, también en conjunto, para todo el Tercer Mundo. Pero aun así, deja dos preguntas que nadie supo —o quiso— responder, pero que muchos se hacen en silencio. La primera está referida a la intención de quienes idearon el mecanismo: ¿puede creerse sólo en la buena voluntad, desinteresada de que, por ejemplo, el Iberá siga teniendo yacarés? Y la segunda, en el caso de que conjuntamente los países aprueben mecanismos de control que impidan la injerencia externa: ¿son creíbles los gobiernos latinoamericanos del ajuste y son en algo efectivos sus frágiles instrumentos de participación? Si alguien encuentra la respuesta, quizás el canje deje de ser una incógnita continental.

BOLIVIA

Desde 1982, la organización conservacionista norteamericana The Nature Conservancy (TNC) y la Academia Boliviana de Ciencias realizaron gestiones para que el gobierno boliviano protegiera las cuencas del río Beni, la región localizada al noroeste boliviano que contiene formaciones vegetales muy variadas, tanto forestales como de sabanas, con 18 especies amenazadas por la extinción y 250 familias de indios nómades que habitan la región.

En 1986 un grupo de miembros de la TNC se separó de esa organización y conformó una nueva entidad llamada Conservation International (CI), que continuó ligada al proyecto del río Beni y buscó un sistema de financiamiento para la protección. Tras ocho meses de negociación con el gobierno italiano, se concretó el canje de deuda por conservación. Mil dólares donó la fundación norteamericana Frank Weeden, que la CI compró en el mercado secundario de la deuda boliviana al 15,38 por ciento de su valor nominal, obteniendo notas de deuda extranjera por 650 mil dólares.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente expresa que el sistema propone elevar el estatus legal de la reserva de la biosfera de la cuenca del río Beni, aumentar la reserva del Parque Nacional Yacuma y la cuenca hidrográfica del Cordobeni, establecer adicionalmente una zona de amortiguamiento alrededor de la región conservada denominada "Reserva Forestal Chimane" y crear en pesos bolivianos un equivalente a 250 mil dólares para un fondo fiduciario para la operación y mantenimiento de esas áreas protegidas. En 1989 se abrió una cuenta administrada por varias organizaciones ambientales, públicas y privadas, que administran estos programas. Son ellas la Cámara de Empresarios Madereros, el Centro de Desarrollo Forestal, la Liga para la Defensa del Medio Ambiente, la Estación Biológica del Beni, el Instituto de Ecología de la Unviersidad de San Andrés y Conservation International. El informe objeta en este caso la relegación de patrimonio, que puede ser interpretada como una vulneración a la soberanía.

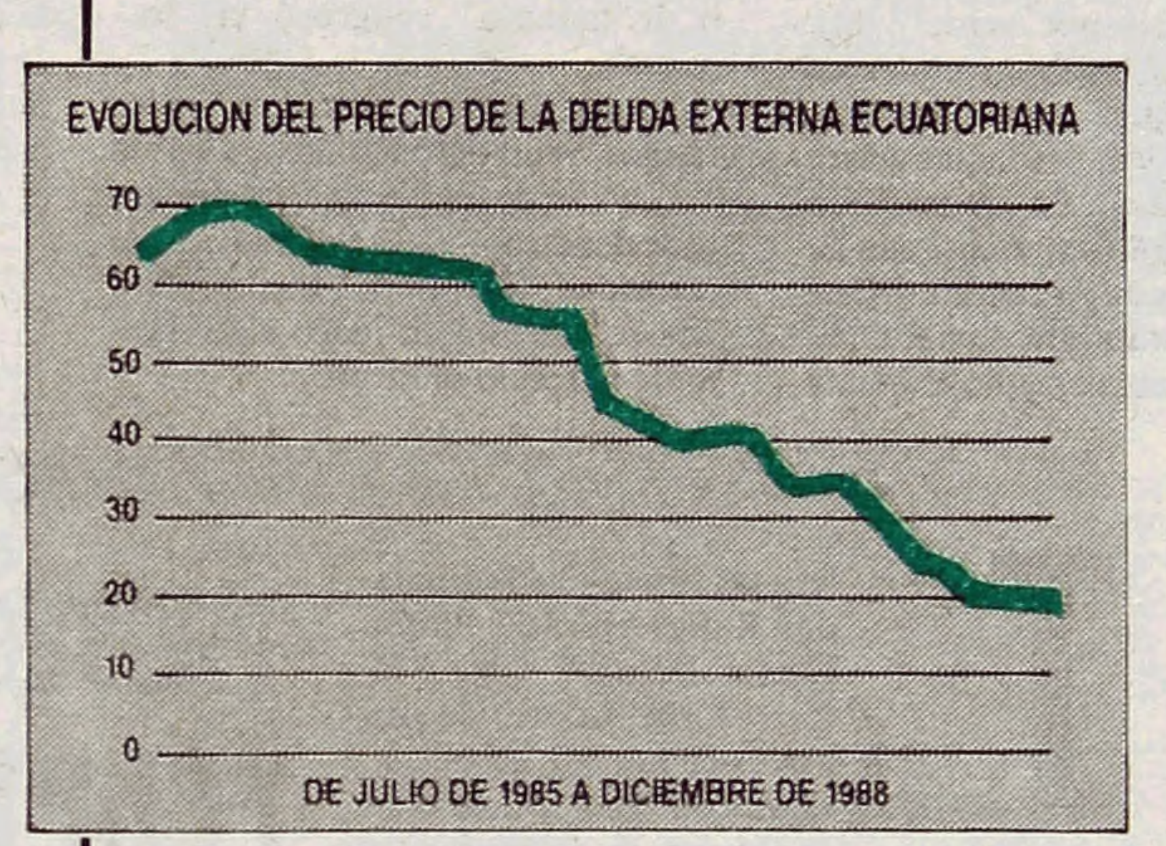
EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA

450.000 · 400.000 · 350.000 · 300.000 · 250.000 · 200.000 · 150.000 · 100.000 · 50.000 · 0

77 · 78 · 79 · 80 · 81 · 82 · 83 · 84 · 85 · 86 · 87

ECUADOR

El canje ecuatoriano para la conservación es de deuda externa por deuda interna. El Banco Central del Ecuador permite, durante un período de hasta 5 años y por un monto máximo de 10 millones de dólares de valor nominal, canjear deuda externa ecuatoriana (cuentas especiales en divisas) que forme parte del llamado Convenio de Consolidación de agosto de 1986. La deuda se convierte en bonos de estabilización no negociables a nombre de la Fundación Natura, denominados "sucres", emitidos con el mismo sistema de amortización y plazo que la deuda externa canjeada. Según lo acordado, deben rendir semestralmente un interés variable, igual al promedio pagado en el semestre inmediato anterior por los cinco bancos privados que mayor captación hayan hecho de pólizas de acumulación a 180 días de plazo.



El tipo de cambio que se emplea para el canje debe ser el vigente en el mercado de intervención del Banco Central el día de la transacción y los dólares empleados para la compra de la deuda tienen que provenir de donantes extranjeros. La Fundación Natura a la vez se compromete a invertir la totalidad de los intereses que generen los bonos en programas de conservación del medio ambiente y áreas protegidas ecuatorianas.

El primer canje se realizó en marzo de 1988 y estos recursos se están invirtiendo para cumplir la estrategia nacional de conservación, con especial énfasis en las siguientes áreas: reservas ecológicas Cayambe-Coca, Cotacachi-Cayapas, Faunística Cuyabeno y los Parques Nacionales Podocarpus, Yasuní y Sangay. El segundo canje se produjo en enero de 1989, cuando la World Wide Fund for Nature (cuyo principal asesor, Konrad von Moltke, visitó la Argentina a mediados del año pasado, con el fin de ponerse en contacto con organizaciones locales) decidió donar el equivalente a 4,5 millones de dólares de valor nominal de la deuda externa ecuatoriana. Recursos dirigidos a los parques mencionados, más al Parque Nacional Galápagos y las operaciones científicas de la Fundación Charles Darwin. De todos los casos latinoamericanos, el ecuatoriano es el que menos críticas ha recibido hasta el momento. Cabe agregar que en este caso el swap contribuye a reducir, aunque sea ligeramente, la carga de la deuda externa de ese país, estimada en 11 mil millones de dólares.

COSTA RICA

En Costa Rica, un país con fuerte tradición conservacionista, más de un 12 por ciento de su territorio ha sido declarado parque nacional o reserva biológica protegida. Hasta la fecha, el programa de swaps de deuda por naturaleza ha permitido canjear alrededor de 72 millones de dólares por "bonos de conservación". A fines de 1986 —antes del primer caso boliviano— el gobierno costarricense autorizó un canje de deuda por capital, el primero en el mundo.

Según lo relatado en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por ese entonces un banco regional de Indiana poseía deuda costarricense y propuso realizar el swap de la empresa Pórtico, que se dedica a la elaboración de puertas de caobilla que se exportan a Estados Unidos. La propuesta tenía un reconocimiento del 65 por ciento del valor nominal de los bonos. El canje fue deuda por deuda; se emitieron bonos negociables que después de vendidos produjeron el dinero con el que el banco de Indiana realizó su aporte de capital en Pórtico. Luego se desarrolló un programa de compra de tierras, manejo sostenido forestal y promoción de la regeneración natural, especialmente de carbonilla.

Desde principios de 1987, en una gestión conjunta, el Ministerio de Recursos Naturales y la Fundación Parques Nacionales propusieron un mecanismo de canje que, aprobado oficialmente, implicó donaciones en moneda dura que fueron empleadas para la compra de títulos de deuda externa costarricense. En la primera operación se los convirtió al 75 por ciento de su valor nominal por un cupo autorizado de 5,4 millones de dólares. En enero de 1989 se amplió el cupo pero se redujo su reconocimiento: 5,6 millones se canjearon en enero de ese año al 14 por ciento del valor nominal. En una tercera oportunidad se consiguió una inversión del gobierno de Holanda y la cuarta, en abril de 1989, se completó con donaciones del gobierno sueco. El destino de los recursos fue en proyectos de protección, entrenamiento en conservación, programas educacionales, inventarios biológicos y adquisición de tierras para conservación. Todos inscriptos en la política nacional de protección ambiental.

CANJE	VALOR NOMINAL	PORCENTAJE CANJE RECONOCIDO	INVERSION NETA EN CONSERVACION	MONTO DE REDUCCION DE DEUDA
Primero	5.4	75	4.05	1.4
Segundo	5.6	30	1.68	3.8
Tercero	33.0	30	9.90	23.1
Cuarto	28.0	70	19.60	8.4
TOTAL	72.0		35.3 (49%)	36.7 (51%)